

Токарева С.Н.

## К ВОПРОСУ О ЗАМЕЩЕНИИ ДОЛЖНОСТЕЙ ГРАЖДАНСКОЙ МИЛИЦИИ В РОССИИ

*Аннотация.* В представленной статье анализируются вопросы кадрового замещения должностей гражданской милиции, существовавшей в период действия Временного правительства в России. Раскрываются требования к милиционерам. Актуализируется вопрос о современной муниципальной полиции.

*Ключевые слова:* гражданская милиция, народная милиция, Временное правительство.

*Abstract.* The article analyzes the issues of personnel recruitment of civil militia, which existed in the period of the Provisional government in Russia. Describes the requirements for militia officers. Actualized question about modern municipal police.

*Keywords:* the civil militia, people's militia, the Provisional government.

За последние два десятилетия неоднократно поднимался вопрос (вносились проекты и проводились правовые эксперименты в 1999, 2011 и 2014 годах) о введении муниципальной полиции в нашей стране. Ключевой проблемой ее существования становится финансирование. Основным принципом организации ее руководящих структур является выборность начальника органа муниципальной милиции и ее участковых уполномоченных. Не стоит забывать, что практика создания «муниципализированной» милиции была осуществлена в России ровно 100 лет назад – гражданская (народная) милиция Временного правительства – из которого мы можем почерпнуть определенный опыт, выявить положительные и негативные аспекты, в частности и при замещении должностей такого органа общественной безопасности. Интересно сравнение кадровой политики с предшествующим дореволюционным периодом и последующим советским временем. Освещение данного вопроса отчасти происходило в некоторых наших предыдущих работах [1].

Относительно стабильное положение в вопросе замещения полицейских должностей в Российской империи было прервано событиями Февральской революции. После получения сообщений о событиях в Петрограде происходит расформирование и разоружение полиции, арест служащих и передача функций охраны, в первую очередь, в городах народной милиции, дружинам и другим формированиям.

10 марта 1917 г. был ликвидирован Департамент полиции, руководство которого было арестовано. Его функции перешли к организованному

Временному (потом Главному) управлению по делам милиции и по обеспечению общественной безопасности граждан, которое возглавил заместитель министра внутренних дел кадет Г.Д. Сидамон-Эристов.

Циркуляр МВД от 28 апреля 1917 г. решал вопрос о порядке увольнения от службы чинов полиции эвакуированных губерний, командированных в распоряжение военных властей, в учреждения по устройству беженцев и в занятые области Австро-Венгрии и Турции. Устраненных от должностей полицейских должны были удовлетворить всеми видами довольствия [2].

На места были разосланы телеграммы князя Урусова, где говорилось, что зачисление в милицию бывших работников полиции зависит от решения губернатора при оценке пригодности каждого служащего. Причем молодые полицейские подлежали призыву в войска, а пополнять штат милиции могли раненые военнослужащие и освобожденные от военной службы [3].

Так, совещание по охране г. Воронежа 7 марта 1917 г. решило привлекать чинов полиции только в случае крайней необходимости [4]. А 13 мая 1917 г. был разослан запрет о приеме жандармов на службу Юго-Восточной железной дороги, а уже принятых необходимо было уволить [5].

Курскому губернскому комиссару сообщалось, что устраненных чинов полиции надлежало удовлетворить содержанием. Тех, кто не был уволен, но и не принят в состав милиции приказано считать уволенными. Право приема полицейских на службу в милицию предоставлялось губернскому комиссару по соглашению с земскими и городскими самоуправлениями или заменяющими их гражданскими комитетами [6].

Тамбовский комиссар 13 марта 1917 г. запретил принимать на службу в милицию классных чинов полиции и урядников, начальник милиции мог под свою ответственность взять только достойных из низших чинов полиции [7].

При расформировании дореволюционных органов правопорядка число служащих значительно сократилось. Особый недостаток лиц прослеживался на уровне среднего и низшего звена. В местной периодике появились предложения занять должности по милиции и ночных сторожей. Заявления подавались начальнику милиции (например, по адресу бывшего Орловского городского полицейского управления) с указанием прежней службы [8]. Тамбовской уездный комиссар А. Луженовский 19 марта 1917 г. также разместил объявление, что для уездной милиции требовалось 52 старших и 140 младших

конных милиционеров с содержанием лошадей по справочным ценам [9]. Кандидаты должны были быть хорошо грамотными и желательно с рекомендациями известных лиц. Они обязывались предоставить медицинское свидетельство о состоянии здоровья и способности к несению милиционной службы.

Современники считали, что милиционер должен быть хорошо грамотным, толковым, физически развитым, корректным, бескорыстным, им не мог быть нервный, раздражительный, вспыльчивый, безвольный человек [10]. Последнее условие психологического состояния было новеллой для того времени. Также служащий милиции должен был быть беспристрастным к политическим партиям [11]. Хотя опыт Америки, Англии и других западных стран показывал, что это не просто для муниципальной полиции.

По закону 1917 г. начальники милиции и их помощники избирались и увольнялись городскими и уездными земскими управами без определения срока службы, а остальные – начальниками милиций [12]. Начальники милиции назначались управами, иначе, во-первых, начальники милиции не считались бы с ними; во-вторых, небольшая управа могла оперативно собраться для назначения кандидата, и, в-третьих, управа зависела от собрания и не противоречила ему [13]. Избрание начальников милиции должно было состояться после проведения по новым постановлениям выборов гласных в городские думы и уездные земские собрания [14]. Так, начальник милиции г. Тамбова имел право рекомендовать лиц на замещение вакансии, но назначение должно было санкционироваться Городской управой [15].

На должности по милиции могли назначаться лица, состоящие в русском подданстве и достигшие 21 года [16]. Для занятия должности начальника милиции или его помощника образовательный ценз был не ниже среднего [17], а для остальных требовалось быть вполне грамотным. Ранее в полиции (как и в западных странах) требовалось здоровое телосложение кандидатов, необходимое для дежурства на улицах, усмирения правонарушителей и т.п. Теперь же новое законодательство не устанавливало такого критерия. При поступлении на службу подавалось личное заявление [18]. Правительственные инспектора милиции и их помощники назначались министром внутренних дел из числа лиц, получивших высшее образование, а в исключительных случаях – среднее [19]. Министр внутренних дел А.М. Никитин полагал, что должность

первого должна была быть не ниже V класса, а вторым присваивался VI класс [20].

В милицию не могли приниматься лица: 1) состоящие под следствием и судом по обвинению в преступных деяниях; 2) подвергшиеся по суду лишению или ограничениям прав или осужденные за кражу, мошенничество, присвоение вверенного имущества, укрывательство похищенного, покупку и принятие в заклад заведомо краденого в виде промысла или получение через обман имущества, подлоги, лихоимство, ростовщичество, если со дня отбытия наказания прошло менее пяти лет (в полиции такого срока не было); 3) несостоятельные должники; 4) состоящие под опекой за расточительность; 5) содержатели домов терпимости (новая категория) [21]. Теперь не было запретов для штрафованных во время действительной службы, а остальные исключения были устранены еще дореволюционным законодательством.

Циркуляром Главного комитета по делам о предоставлении отсрочек по призывам в армию (Вестник Временного правительства от 20 апреля 1917 г., № 35) местным комитетам предоставлялось право рассматривать такие ходатайства [22]. Главный комитет по делам о предоставлении отсрочек 19 апреля 1917 г. постановил предоставлять отсрочки призыва военнообязанным, служащим в милиции по избранию на должностях начальника милиции или его помощника в возрасте призыва 1909 г. и старше, а лицам, назначенным на остальные младшие должности – 1899 г. и старше. При выборе на должность начальника милиции или его помощника лица моложе 1909 призывного года, пользовавшегося отсрочкой призыва по другой службе, решение по нему выносил Главный комитет [23]. Местные власти в первую очередь просили оставить на службе опытных лиц. Например, начальника Курского разведочного бюро Змеева [24], начальников отделов Елецкой городской милиции Касаткина, Сергеева и Ростовцева и помощников начальников отделов С.Д. Полякова и С.П. Перова [25].

Эпизодически центральная власть вмешивалась в решение кадровых вопросов. Так, Главное управление по делам милиции 20 августа 1917 г. сообщало, что мобилизационный отдел Главного управления Генерального штаба распорядился о командировании бежавшего из плена прапорщика Мусатова занять должность начальника Липецкой городской милиции по ходатайству липецкого уездного комиссара [26].

А вот уволить со службы могли и под влиянием общественности. Так, экстренное заседание членов профессионального союза служащих Курской городской милиции и разведочного бюро 29 сентября 1917 г. единогласно постановило просить Курскую городскую управу об устранении от должности начальника курской городской милиции прапорщика Палагина, бойкотировать все его приказы и распоряжения, а утвердить в этой должности П.П. Попова и его помощника В.И. Федорова [27].

В целом наблюдается частая смена начальников гражданской милиции. Так, на должности начальника милиции г. Орла с 5 марта по 1 декабря 1917 г. сменилось 5 человек, более всего (четыре месяца) на этом посту пробыл С.Н. Сорокин [28].

В период власти Временного правительства на местах обсуждалось положение служащих милиции и предлагались меры к его улучшению. Так, курский комиссар по делам милиции Абрамович отмечал, что у милиции было еще много недостатков [29], так как «деятели милиции еще неопределенные люди, среди них есть и малограмотные, и малообеспеченные, малопроникнутые в дух времени, не отдающие себе отчет, что и они являются носителями и исполнителями новых идей творческой революционной демократической России» [30]. Он считал, что для младших и старших милиционеров необходимо окончание народной школы или городского училища, для начальников участков и их помощников – среднее, а для начальников милиции и их помощников – высшее юридическое образование, а также прохождение службы в течение трех лет по должности судебного следователя или товарища прокурора. Если таких кандидатов не было, то могли быть назначены лица, состоявшие не менее пяти лет в должности начальника участка [31]. Милиционеры должны были быть безукоризненного поведения, честными, хладнокровными, отважными, трезвыми и беспрекословно подчиняться революционной дисциплине, основанной на праве, справедливости и свободе [32]. По мнению Абрамовича, кандидат на должность милиционера должен предоставлять и рекомендацию от одной общественных организаций или от лица, заслуживающего доверия.

Собрание уездных комиссаров и председателей исполнительных комитетов в г. Курске 20–23 июня 1917 г. [33] поддержало введение образовательного ценза, подчеркнув, что в данное время такое условие не

осуществимо. Но признало необязательным предоставление рекомендации [34], потому что не уточнялось, от кого она исходит – центральной власти, общественных организаций или комиссаров на местах [35].

Начальник Тамбовской уездной милиции В.Н. Северный указывал, что в большинстве случаев уездный милиционер – это «беженец или свой же брат – сосед, только победен – ходит оборванный, в стоптанных сапогах, в большинстве случаев безоружный, очень часто к тому же из инвалидов» [36]. Он считал, что милиционер должен быть физически здоровым. А также просил уездное земское собрание возбудить ходатайство перед Временным правительством о том, чтобы: 1) служба в милиции освобождала от воинской повинности; 2) предоставить уездной милиции обувь и одежду из запасов интендантства наравне с военнослужащими; 3) помочь уездной милиции получить оружие; 4) увеличить вознаграждение низшим служащим (милиционерам пешим до 80 руб. и конным до 150 руб. в месяц). Он признавал важным иметь на службе конных милиционеров не из местных жителей [37].

Подводя итог всему вышеизложенному отметим, что в межреволюционный период процесс комплектования и прохождения службы в гражданской милиции характеризуется добровольным способом приема на службу, выборностью начальствующего состава и широкими полномочиями местного самоуправления. Теперь вопросы назначения и временного замещения решались не губернатором и Губернским правлением, а соответствующими управами.

В этот период появляются новые требования к милиционерам – необходимость хорошего физического здоровья, нравственные критерии, профессиональное обучение и аполитичность. В результате изменения системы правоохранительных органов были выдвинуты повышенные критерии для кандидатов в гражданскую милицию. Но с учетом сложной общественно-политической ситуации в стране, отсутствия постоянно действующих специализированных учебных заведений, увольнения со службы старых специалистов заполнить все возникшие вакансии стало невозможным. Трудности с поиском, в частности в Центральном Черноземье, подходящих кандидатов осложнялись их мобилизацией в войска.

Учитывая процедуру замещения кадров своевременно задать вопрос – целесообразно ли в современных условиях назначение руководителей

муниципальной полиции органами местной власти, даже при последующем утверждении в МВД? Нам кажется это осложнило бы взаимоотношения власти на местах с ведомством и ставило бы в зависимость начальников полиции от администрации.

### ***Библиографический список***

1. Главинская С. Н. Кадровый вопрос в деятельности провинциальной полиции начала XX века / С. Н. Главинская // Вестник Воронежского института МВД России : сб. науч. тр. – Воронеж, 2005. – Вып. 4 (23). – С. 103–107.
2. Государственный архив Курской области (далее ГАКО). – Ф. Р-322. – Оп. 1. – Д. 61. – Л. 74.
3. ГАКО. – Ф. Р-322. – Оп. 1. – Д. 61. – Л. 10.
4. Попиков А. Горькая участь государевой стражи / А. Попиков // Коммуна. – 1992. – 24 апр. – С. 5.
5. Государственный архив общественно-политической истории Воронежской области. – Ф. 5. – Оп. 1. – Д. 318. – Л. 11.
6. ГАКО. – Ф. Р-322. – Оп. 1. – Д. 61. – Л. 8.
7. Тамбовские древности [Электронный ресурс] : архив. док. – Режим доступа: <http://otambove.ru/antiqua/?p=10995>.
8. Всегда на страже: 200-летию образования МВД посвящается : историко-докум. изд. / под ред. И. П. Савченко. – Орел, 2002. – С. 76, 84.
9. Дни свободы // Тамбовский земский вестник. – 1917. – 19 марта. – № 63. – С. 1.
10. Милиция ее организация и обязанности. – Москва : Д. М. Куманов, 1917. – С. 4–5.
11. Дурденевский В. Н. Новый закон о милиции : (временное положение 17 апр. 1917 г.) / В. Н. Дурденевский. – Москва : Задруга, 1917. – С. 20.
12. Об учреждении милиции : постановление Временного правительства России 17 апр. 1917 г. // Нормативные акты о советской милиции в 1917–1920 гг. – Москва, 1968. – С. 6–7.
13. Дурденевский В. Н. Указ. соч. – С. 11–12.
14. Петроград, 19 апреля. Министерство внутренних дел выборы : объявление // Тамбовский земский вестник. – 1917. – № 87. – 21 апр. – С. 2.
15. Государственный архив Российской Федерации (далее ГАРФ). – Ф. 1791. – Оп. 7. – Д. 46. – Л. 175.
16. Постановление Временного правительства «Об учреждении милиции» от 17 апреля 1917 г. ; «Временное положение о милиции» от 26 марта 1917 г. ; Постановление Временного правительства «О собраниях и союзах» от 12 апреля 1917 г. // Сборник циркуляров МВД. – Петроград, 1917. – С. 6–7.
17. [Постановление о назначении начальников милиции] // Тамбовский земский вестник. – 1917. – 6 апр. – № 74. – С. 2–3.
18. Государственный архив Тамбовской области (далее ГАТО). – Ф. 1058. – Оп. 1. – Д. 72. – Л. 4.
19. ГАТО. – Ф. 1058. – Оп. 1. – Д. 14. – Л. 71 об.–72, 73.

20. ГАТО. – Ф. 1058. – Оп. 1. – Д. 14. – Л. 70–70 об.
21. ГАКО. – Ф. Р-322. – Оп. 1. – Д. 61. – Л. 94.
22. ГАТО. – Ф. 1058. – Оп. 1. – Д. 14. – Л. 8–8 об.
23. ГАКО. – Ф. Р-322. – Оп. 1. – Д. 61. – Л. 102.
24. ГАРФ. – Ф. 1791. – Оп. 1. – Д. 195. – Л. 7.
25. ГАРФ. – Ф. 1791. – Оп. 1. – Д. 225. – Л. 1–1 об.
26. ГАРФ. – Ф. 1791. – Оп. 1. – Д. 211. – Л. 3.
27. ГАРФ. – Ф. 1791. – Оп. 2. – Д. 60. – Л. 8, 9.
28. Всегда на страже. С. 62.
29. ГАКО. – Ф. Р-322. – Оп. 1. – Д. 61. – Л. 187–187 об.
30. ГАКО. – Ф. Р-322. – Оп. 1. – Д. 8. – Л. 121 об.
31. ГАКО. – Ф. Р-322. – Оп. 1. – Д. 8. – Л. 123–123 об.
32. ГАКО. – Ф. Р-322. – Оп. 1. – Д. 8. – Л. 122–122 об.
33. ГАКО. – Ф. Р-322. – Оп. 1. – Д. 8. – Л. 187–187 об.
34. ГАКО. – Ф. Р-322. – Оп. 1. – Д. 8. – Л. 11.
35. ГАКО. – Ф. Р-322. – Оп. 1. – Д. 8. – Л. 12.
36. ГАТО. – Ф. 1058. – Оп. 1. – Д. 14. – Л. 125.
37. ГАТО. – Ф. 1058. – Оп. 1. – Д. 14. – Л. 125–125 об.